THE FUTURE ROLE OF REGULATION IN COMMUNICATIONS

A call for research proposals

CONTENTS

Summary	iii
Introduction	1
The regulatory environment	1
Regulatory research projects	3
Research focus	3
Procedure	4
Publication	6
Seminar	6
Appendix	7

Summary

As part of its ongoing review of its regulatory process, the Commission invites proposals for original research projects that examine a number of specific questions relating to the future role of regulation in communications. Selected proposals will receive research grants and will be eligible for subsequent publication by the CRTC. As well, the Commission may consider sponsoring a seminar at which these research studies would be discussed.

This announcement provides a brief overview of the current regulatory environment and outlines the categories under which proposals should fall. In addition, the procedure for submitting proposals and the criteria for selection are provided.

Introduction

Few people today would question that the continuing development of an information society will be accompanied by complex and fundamental changes. Some are already occurring in the way we are educated, entertained and informed, the way we work and the way we spend our leisure time.

The CRTC has been among the first public institutions to feel the impact of the information society. New communications technologies and services are creating additional complexities and issues in the regulatory process. As a result, significant changes in regulatory policy and procedure can be anticipated.

The CRTC hopes to supplement the information that it already receives through the public hearing process and, in so doing, to make its decisions more effectively in a context that realistically assesses social, economic and technical trends. Specifically, the Commission wishes to explore the ways in which regulation is likely to evolve in the years ahead in relation to changing technological, economic, social and cultural conditions and in the context of a changing public policy environment.

For these reasons, the Commission will sponsor a variety of regulatory research projects. These should focus on the changes that accompany the development of an information society and, in light of these, assess the future role of communications regulation in Canada. The Commission hopes that diverse points of view will be brought to bear on these issues and that this research will better equip both the Commission and others to deal with important regulatory concerns.

The following pages set out in greater detail the framework within which the Commission believes these regulatory research projects should be developed. As well, a timetable for the submission, evaluation, and completion of the proposals has been established.

The regulatory environment

Regulation by the CRTC is subject to the statutory provisions of the Broadcasting Act and the Railway Act.

The Broadcasting Act empowers the Commission to license all broadcasting undertakings and to make rules regarding the services which these undertakings provide. The powers of the Commission are exercised subject to the broadcasting policy which is established in Section 3 of the Act. This section states that the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians and should deliver programming that is both diverse and balanced, in both official languages. Programming provided by Canadian broadcasters should be of high standard and predominantly Canadian. Special statutory responsibilities are placed on the CBC, which must provide a comprehensive range of programming which fosters regional cultural exchanges, national unity and national identity, in both official languages.

Telecommunications common carriers subject to federal jurisdiction are regulated by the Commission under the Railway Act. Of particular significance are Sections 320 and 321 that relate to rates and tariffs. These sections require that all rates and tariffs be filed for approval with the Commission and set out the criteria against which they should be judged. Section 321 specifies that all rates must be just and reasonable and that the regulated company must not in respect of its rates and tariffs, services or facilities, make any unjust discrimination against, or create any undue advantage or disadvantage for, any particular person or company. On this basis, the Commission considers such issues as a fair and reasonable rate of return, access to services, service quality and capital investment and construction programs.

Section 321 also provides a basis for the Commission to consider issues relating to entry and competition. The regulated company is prohibited from granting undue preference to itself as well as to any of its customers. As such, Section 321 allows the Commission to determine whether the regulated company's rates and tariffs unduly discriminate against potential or existing competitors. The Commission, therefore, has considered such issues as terminal attachment and system interconnection.

However, regulation by the CRTC is not the only instrument of public policy in the field of communications. A number of public policy instruments are employed at both the federal and provincial level.

At the federal level, three distinct instruments may be identified. Firstly, in addition to the CRTC, regulatory powers are exercised by the Department of Communications under the Radio Act. The Copyright Act

also contains substantial regulatory powers relevant to communications. Secondly, there is a significant level of direct public sector participation and expenditure. This includes such operating entities as the CBC, Telesat, CN and Teleglobe and such funding agencies as the CFDC. Thirdly, there are a number of tax measures which relate directly to communications such as the capital cost allowance and the amendments to the Income Tax Act with respect to advertising contained in Bill C-58.

Any examination of the future role of the regulation of communications must, therefore, consider regulation by the CRTC in the context of the wide variety of public policy instruments now employed in the communications field.

Regulatory research projects

As noted earlier, the Commission wishes to consider a number of questions relating to the future role of the regulation of communications. More specifically, the Commission wishes to support research that examines those areas relating to content and to the interface between content and carriage where regulation by the CRTC may be less or more necessary in the future.

Research focus

Research proposals should consider issues which fall into at least one of the two following categories:

A. Content

Broadcasting in Canada has entered a period of rapid and dynamic change. A new broadcasting environment is emerging which is characterized by increased consumer access to a wide variety of new services and increased competition between service providers. New services such as pay television have been introduced and additional discretionary services are anticipated in the near future. In less than three years, a new generation of satellite technology, designed for inexpensive individual home reception, is expected to be in operation

in the US, and the services these satellites provide will spill over into Canada. At the same time, growth in the use of videocassette recorders in the home is expected to continue.

As the new broadcast environment evolves, how should regulation respond? What effects will the new environment have in setting limits on the ability of regulation alone to achieve the objectives set out in the Broadcasting Act, and on the relationship between regulation and other public policy instruments necessary to implement these objectives? Will these effects be different for the regulation of radio, television and cable services? Will distinctions between programming and non-programming services be eroded? What implications do these developments have for the CRTC's mandate with respect to Canadian content?

B. Content - Carriage Interface

Content and carriage issues traditionally have been treated as separate and distinct. This separation is reflected in the statutes which govern the activities of the CRTC. However, technological change can blur these distinctions and create cross-over issues. Cable technology raises both content and carriage issues. Similar cross-over issues could be raised with respect to the use of the vertical blanking interval by television broadcasters, or sub-carrier FM for radio broadcasters.

To what extent is this blurring of functions likely to continue? Will this increase the likelihood of competition between cable and telephone companies, cable and broadcasters or all three? To the extent that differing regulatory approaches to these service providers are desirable and possible, on what basis should such distinctions be made?

Procedure

Regulatory Research Proposals

The Commission invites proposals from all interested parties relating to any of the regulatory issues noted above. The deadline for receiving these proposals is 6 January, 1984.

A. Funded Projects

A limited number of grants ranging from 2 000 $ to 10 000 $ are available to cover research expenses. These grants are not intended to cover the salaries of principal researchers. As such, grants will be limited primarily to non-profit institutions and to researchers currently working in a university or related environment.

B. Unfunded Projects

Proposals on an unfunded basis also are invited. Such proposals might be submitted by individuals or organizations who would like to participate in this research process and are prepared to absorb the costs of a research project within their current budget.

Criteria for Approval

All regulatory research proposals will be subject to a review and selection procedure based on the criteria noted below:

- relevance : proposals should relate directly to the future regulation of communications and to the research focus set out in the preceding sections;

- methodology : to the extent possible, proposals should include the collection and analysis of evidence, including empirical research; and

- originality : proposals should attempt to make an original contribution to research in the area of regulation and communications.

As well, both funded and unfunded proposals will be expected to conform to the schedule set out in the Appendix.

Applicants must include in their proposals:

- a summary description of the project;
- a statement of objectives;
- a summary of existing relevant research;

- a description of the proposed methodology;
- the names of principal researchers and relevant experience; and
- a detailed budget if the proposal submitted is for a funded project.

Publication

All completed research studies will be eligible for subsequent publication by the CRTC.

Seminar

Participants should also recognize that the Commission may decide to sponsor a seminar at which the completed research studies would be discussed.

Appendix

Tentative Schedule

6 January 84	-	proposals due
31 January 84	-	applicants informed of decision
15 June 84	-	first draft due
9 July 84	-	CRTC comments returned to researchers
31 August 84	-	final draft due

Completed proposals should be sent to:

Stephen Armstrong,
Director General, Research,
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission,
Ottawa, Ontario
K1A 0N2

For further information, please call Stephen Armstrong at 997-3643, or Lewis Auerbach at 997-6141.

LE RÔLE FUTUR DE LA RÉGLEMENTATION DANS LES COMMUNICATIONS

Un appel de projets de recherche

Résumé

Dans le cadre de la revue de sa procédure de réglementation, le Conseil lance un appel de projets de recherche originale portant sur un nombre de questions précises touchant le rôle futur de la réglementation des communications. Les projets choisis se mériteront des subventions à la recherche. Le C.R.T.C. se réserve le droit de publier les travaux élaborés et de tenir un colloque au cours duquel les rapports de recherche feront l'objet de discussions.

Ce communiqué décrit brièvement le milieu actuel de la réglementation et précise les questions sur lesquelles l'attention des chercheurs pourrait porter. On y précise de plus la procédure à suivre et les critères de sélection.

Introduction

Peu de personnes mettraient aujourd'hui en doute l'affirmation selon laquelle le développement d'une société d'information s'accompagnera de changements complexes et fondamentaux. Des changements importants se produisent déjà dans nos méthodes d'enseignement, d'information et de travail ainsi que dans nos divertissements et nos loisirs.

Le C.R.T.C. a été au nombre des premiers organismes publics à ressentir les répercussions de la société d'information. De nouvelles techniques et de nouveaux services de communication rendent le processus de réglementation plus complexe et soulèvent des questions additionnelles. C'est pourquoi il faut s'attendre à des changements importants dans la politique et la procédure de réglementation.

Le C.R.T.C. espère ajouter aux renseignements qu'il possède déjà par l'intermédiaire du processus d'audiences publiques et, ce faisant, placer ses décisions dans un contexte qui tienne compte, de manière plus réaliste, des tendances sociales, économiques et techniques. Plus précisément, le Conseil veut comprendre de quelle manière la réglementation pourrait évoluer au cours des années qui viennent, compte tenu de l'évolution de la conjoncture technologique, économique, sociale et culturelle et de celle du contexte dynamique de la politique gouvernementale.

À cette fin, le Conseil entend parrainer toute une gamme de projets de recherche en matière de réglementation. Ces projets devraient mettre l'accent sur les changements qui accompagnent l'avènement d'une société d'information et, à leur lumière, évaluer le rôle futur de la réglementation des communications au Canada. Le Conseil espère que divers points de vues sur ces questions entreront en jeu et que cette recherche rendra le Conseil et d'autres parties mieux en mesure de s'occuper d'importantes questions de réglementation.

Le lecteur trouvera, dans les pages qui suivent, le cadre détaillé dans lequel ces projets de recherche devraient, de l'avis du Conseil, être élaborés. Il y trouvera également un échéancier pour la soumission, l'évaluation et l'exécution des projets.

Le cadre législatif

Les activités de réglementation du C.R.T.C. sont assujetties aux dispositions de la Loi sur la radiodiffusion et de la Loi sur les chemins de fer.

La Loi sur la radiodiffusion autorise le Conseil à délivrer des licences à toutes les entreprises de radiodiffusion et à établir des règlements applicables aux services que ces entreprises dispensent. Le Conseil exerce ces pouvoirs sous réserve de la politique de la radiodiffusion qui est établie à l'article 3 de la Loi. Cet article stipule que le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens et devrait offrir, dans les deux langues officielles, une programmation à la fois variée et équilibrée. La programmation offerte par les radiodiffuseurs canadiens devrait être de haute qualité et principalement canadienne. La Loi impose des responsabilités particulières à la Société Radio-Canada qui doit offrir, dans les deux langues officielles, tout un éventail de programmation favorisant les échanges culturels régionaux, l'unité nationale et la réalité canadienne.

Les sociétés exploitantes de télécommunications de compétence fédérale sont régies par le Conseil en vertu des dispositions de la Loi sur les chemins de fer. Les articles 320 et 321, qui traitent des taxes et tarifs, sont particulièrement importants. Ces articles exigent que toutes les taxes et tous les tarifs soient déposés auprès du Conseil pour fins d'approbation et énoncent les critères auxquels ils doivent répondre. L'article 321 stipule que toutes les taxes doivent être justes et raisonnables et que la compagnie réglementée ne doit pas, en ce qui concerne ses taxes et ses tarifs, ses services et ses installations, établir de discrimination injuste contre une personne ou une compagnie ou créer un avantage ou un désavantage indu à l'égard d'une certaine personne ou d'une certaine compagnie. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil étudie diverses questions, par exemple, un taux de rendement juste et raisonnable, l'accès aux services, la qualité du service et les programmes d'immobilisations et de construction.

L'article 321 donne aussi au Conseil une base qui lui permet d'étudier les questions relatives à l'accès et à la concurrence. Il est interdit à la compagnie régie de s'accorder une préférence indue ou d'en accorder une à n'importe lequel de ses clients. À cet égard, l'article 321 permet au Conseil d'établir si les taxes et les tarifs de la compagnie régie

constituent une discrimination injuste contre des concurrents éventuels ou existants. Le Conseil examine, par conséquent, des questions comme le raccordement de terminaux et l'interconnexion de systèmes.

Toutefois, la réglementation par le C.R.T.C. ne constitue pas le seul instrument de politique publique dans le domaine des communications. Les paliers de gouvernement fédéral et provincial se servent aussi d'un certain nombre d'instruments de politique publique.
Au palier fédéral, il existe trois instruments distincts. Tout d'abord, outre le C.R.T.C., le ministère des Communications est investi de pouvoirs de réglementation en vertu de la Loi sur la radio. La Loi sur les droits d'auteur renferme, elle aussi, d'importants pouvoirs de réglementation en matière de communications. Ensuite, il existe un degré important de participation et de dépenses directes de la part du secteur public, notamment d'organismes comme la Société Radio-Canada, Télésat, le CN et Téléglobe, et de divers organismes de financement comme la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne. Enfin, il existe un certain nombre de mesures fiscales qui ont directement trait aux communications, par exemple, la déduction pour amortissement et les modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu, relativement à la publicité, proposées dans le projet de loi C-58.

Tout examen du rôle futur de la réglementation des communications doit, par conséquent, tenir compte de la réglementation par le C.R.T.C. dans le contexte de toute une gamme d'instruments de politique générale qui sont actuellement appliqués dans le secteur des communications.

Projets de recherche en matière de réglementation

Tel que mentionné, le Conseil entend examiner un certain nombre de questions relatives au rôle futur de la réglementation des communications. Plus précisément, le Conseil entend encourager la recherche dans des domaines touchant le contenu et la corélation entre contenu et transmission, là où la réglementation par le C.R.T.C. peut s'avérer plus ou moins essentielle dans le futur.

Objets des recherches

Les propositions de projets de recherche devront porter sur l'une ou l'autre des questions suivantes :

A. Le contenu

La radiodiffusion au Canada a franchi le seuil d'une période de changements rapides et dynamiques. Il en ressort un nouveau milieu de la radiodiffusion qui se caractérise par l'accès accru des consommateurs à toute une gamme de nouveaux services et par une concurrence plus vive entre les entreprises. De nouveaux services facultatifs, telle la télévision payante, ont vu le jour et d'autres encore devraient venir s'y ajouter dans un avenir rapproché. D'ici moins de trois ans, une nouvelle génération de techniques de communication par satellite, axées sur la réception résidentielle bon marché, devrait être en exploitation aux États-Unis, et les services que ces satellites dispenseront franchiront les frontières du Canada. Parallèlement, l'utilisation de magnétoscopes à cassette à domicile devrait continuer de croître.

Comment la réglementation devrait-elle réagir à l'avènement du nouveau milieu de la radiodiffusion ? Quelles seront les répercussions du nouveau milieu sur les capacités d'atteindre les objectifs fixés dans la Loi sur la radiodiffusion par le seul biais de la réglementation et sur le rapport entre la réglementation et les autres instruments de politique publique nécessaires pour atteindre ces objectifs ? Ces répercussions seront-elles différentes pour la réglementation de la radio, de la télévision et de la télédistribution ? En résultera-t-il une érosion des distinctions entre les services de programmation et les services hors programmation ? Que sous-entendent ces développements pour le mandat du C.R.T.C. relativement au contenu canadien ?

B. La corrélation contenu/transmission

Les questions relatives au contenu et à la transmission sont, depuis toujours, traitées comme étant séparées et distinctes, comme en témoignent les textes de loi régissant les activités du C.R.T.C. Toutefois, le changement technologique peut brouiller ces distinctions, rendant certaines questions communes aux deux domaines. L'utilisation de l'intervalle vertical de suppression par les télédiffuseurs ou des voies radiophoniques MF secondaires par exemple, soulèvent à la fois des questions de contenu et de transmission.

Dans quelle mesure cette confusion est-elle susceptible de se poursuivre ? Pourrait-il en résulter une plus grande concurrence entre les compagnies de télédistribution et de téléphone, entre les compagnies de télédistribution et les radiodiffuseurs ou entre les trois ? Dans la mesure où des approches distinctes en matière de réglementation de ces services sont souhaitables et possibles, sur quoi devraient-elles se fonder ?

Procédure

Projets de recherche en matière de réglementation

Le Conseil invite toutes les parties intéressées à lui présenter des projets de recherche portant sur l'une ou l'autre des questions de réglementation susmentionnées. La date limite de réception de ces projets est fixée au 6 janvier 1984.

A. Projets subventionnés

Un nombre limité de subventions variant de 2 000 à 10 000 $ chacune seront accordées pour défrayer les dépenses de recherche. Ces subventions n'ont pas pour objet d'absorber les émoluments des chercheurs principaux. Ainsi, les subventions seront limitées principalement aux établissements sans but lucratif et aux chercheurs qui travaillent actuellement dans une université ou dans un milieu connexe.

B. Projets non subventionnés

Le Conseil invite également les parties intéressées à lui présenter des projets de recherche non subventionnés. Ces propositions pourraient venir de personnes ou d'organismes qui désirent prendre part à cette recherche et qui sont disposés à en absorber les frais.

Critères d'approbation

Tous les projets de recherche en matière de réglementation seront examinés et choisis en fonction des critères suivants :

- la pertinence , les propositions doivent porter directement sur la réglementation future des communications et mettre l'accent sur les questions mentionnées ci-dessus ;

- la méthodologie, dans la mesure du possible, les projets devraient spécifier la méthode de cueillette et d'analyse de données, y compris la recherche empirique ;

- l'originalité, les propositions doivent apporter une contribution originale à la recherche dans des domaines de la réglementation et des communications.

En outre, les projets subventionnés et non subventionnés devront respecter l'échéancier établi en annexe.

Les postulants doivent inclure, dans leurs projets :

- une description sommaire ;
- un énoncé des objectifs ;
- un sommaire de la recherche pertinente déjà entreprise ;
- une description de la méthodologie proposée ;
- les noms des chercheurs principaux et leur expérience pertinente ; et
- un budget détaillé, s'il s'agit d'une proposition de projet subventionné.

Publication

Le C.R.T.C. se réserve le droit de publier les résultats de tout projet de recherche complété.

Colloque

Le Conseil désire également rappeler aux participants qu'il pourrait tenir un colloque au cours duquel les résultats des projets de recherche feraient l'objet de discussion.

ANNEXE

Échéancier proposé

le 6 janvier 1984	-	réception des projets
le 31 janvier 1984	-	postulants informés de la décision
le 15 juin 1984	-	réception de l'avant-projet
le 9 juillet 1984	-	observations du C.R.T.C. communiquées aux chercheurs
le 31 août 1984	-	réception de la version finale du rapport

Veuillez soumettre les projets à :

Stephen Armstrong
Directeur général, Recherche
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Ottawa (Ontario)
K1A 0N2

Pour obtenir des renseignements complémentaires, veuillez appeler Stephen Armstrong au 997-3643 ou Lewis Auerbach au 997-6141.